A Evolução Constitucional do Brasil

Paulo Bonavides

O SR. PRESIDENTE (DEPUTADO DALTON CANABRAVA). A Presidência vai conceder a palavra ao Dr. Paulo Bonavides, que proferirá sua conferência sobre a Evolução Constitucional do Brasil. O sr. conferencista proferirá suas palavras no prazo de 40 minutos.

O SR. PROFESSOR PAULO BONAVIDES: Exmo. Sr. Presidente desta sessão, Deputado Dalton Canabrava; Exmo. Sr. Deputado José Bonifácio Tamm de Andrada; Exmo. Sr. Dr. Almir de Oliveira; Exmo. Sr. Dr. Patrus Ananias de Souza, Exmo. Sr. Deputado Fernando Rainho, Exmo. Sr. Prof. Machado Horta, Exmo. Sr. Dr. Alberto Teixeira.

É das mais honrosas a incumbência que recebi da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais para falar sobre a evolução constitucional do Brasil. Quero, de antemão, agradecer, comovidamente, as palavras amáveis e generosas do Deputado Tamm de Andrada. Quero, por igual, assinalar a alegria de estar, mais uma vez, em Minas Gerais, que tem, tanto quanto o Nordeste, uma tradição precursora dos movimentos libertários da nacionalidade: Minas da Inconfidência, o Nordeste da Revolução Republicana de 1817 e da Confederação do Equador; Minas, que pugnou pela Independência e o Nordeste, que se bateu de armas na mão pelo respeito aos princípios constitucionais no ato político de insurreição, que foi o movimento confederativo de 1824.

A evolução constitucional do Brasil principia, em verdade, antes da formação do Estado e da Nação. Principia com um mineiro que esteve presente à Revolução Pernambucana de

1817 e elaborou um projeto provisório de bases constitucionais que não foi, em rigor, uma constituição, mas uma lei orgânica precursora, de 28 artigos, onde certas conquistas do pensamento liberal já vinham consignadas.

A Constituição do Império é o marco inicial da constitucionalização do País, mas esse marco foi precedido de um grande esforço constituinte malogrado: a obra da Constituinte dissolvida por um golpe de Estado, o primeiro de nossa História, a 12 de novembro de 1823, quando a Assembléia votava livre e soberanamente o projeto de Constituição.

A Constituição outorgada teve uma certa base de legitimidade no poder dos Municípios, cujas Câmaras serviram de legitimação, contestada nas Províncias do Nordeste, legitimação à obra da Lei Magna outorgada em 24. Nasceu, portanto, nossa primeira Constituição de um equívoco e de uma intervenção militar. Equívoco, que foi o golpe de Estado e intervenção militar, que deu a base autoritária ao poder do Primeiro Reinado.

Podemos analisar a evolução constitucional brasileira, ou por via das Constituições, ou por via de uma divisão teórica que vai da implantação do Estado liberal aos esforços que ora se fazem para concretizar uma modalidade de Estado social.

Poderíamos ainda, por uma terceira base de acesso, chegar à compreensão constitucional do País, tomando insuladamente as formas políticas capitais de nossa organização estatal. Haja vista, por exemplo, o Estado unitário, a forma republicana, a forma federativa, a forma presidencialista, etc.

Vamos seguir em cada uma destas linhas aspectos que possam ser relevantes. Com respeito à Constituição de 1824, Constituição de 179 artigos, nós assinalaríamos a importância da consagração do princípio liberal da separação de poderes. E todavia ele se afastou do modelo clássico das Constituições européias e do pensamento político de seu autor, o autor desse princípio, que foi Montesquieu. Perfilhamos a separação de poderes, mas partindo de 4 poderes: o Poder Legislativo, o Executivo, o Judiciário e o Moderador. O Poder Moderador, pela letra da Constituição, era entendido como a chave de toda a organização política e foi delegado privativamente ao Imperador, que era o Chefe da Nação, inviolável e sagrado, no exercício dessa função; o Imperador, que devia velar, incessantemente, pela manutenção da independência, do equilíbrio e da harmonia dos poderes políticos.

Tivemos duas infrações a esse preceito fundamental do sistema liberal, como ele fora filosoficamente concebido. A

primeira descaracterização do princípio esteve em que o Poder Moderador fora conferido ao príncipe em termos que se arredavam por inteiro da fórmula do inspirador e criador desse quarto poder constitucional. Ele, Constant, o queria como um poder neutro, poder acima dos poderes, poder judiciário dos demais poderes políticos. E isso não se fez. A história imperial está a desmenti-lo com as intervenções abusivas do poder pessoal do Imperador na formação dos Ministérios. A segunda infração ao princípio da separação era que nós tínhamos dois poderes basicamente conjugados na pessoa do Imperador.

Outro aspecto que nos fascina dentro da Constituição imperial, pela sua originalidade e que nos convida a reparos críticos, é a existência de uma Constituição a um tempo flexível e rígida. A rigidez material da Constituição do Império representa para a teoria constitucional contemporânea uma precursora novidade quando se busca fundar entre os constitucionalistas europeus uma teoria material da Constituição.

Pelo texto imperial só era constitucional o que dizia respeito aos limites e atribuições respectivas dos poderes políticos e aos direitos políticos e individuais dos cidadãos. O mais poderia estar na Constituição, poderia tomar forma constitucional e reger-se nas suas alterações por uma via flexível equiparável à via de elaboração das leis ordinárias. De modo que o texto de 24 combinava os dois aspectos: o da rigidez e o da flexibilidade.

Um terceiro aspecto que honra esta Constituição outorgada, a despeito das controvérsias sobre sua legitimidade, é que ela foi, até certo ponto, precursora de um Estado social, porque avançando mais que a Constituição republicana de 1891, ela garantia os socorros públicos. Instituía também a instrução primária gratuita a todos os cidadãos, algo que se suprimiu na Constituição liberal republicana de 1891.

Do ponto de vista da aplicação, a Constituição de 1824 foi um alicerce para a unidade nacional. Essa Constituição promoveu por igual o advento surpreendente de uma forma de parlamentarismo genuinamente brasileiro. No continente republicano, no continente democrático, nós tínhamos a sobrevivência pelo instrumento da monarquia constitucional de um Poder que, pela própria Constituição, poderia numa fase autoritária se prestar ao exercício de abusos.

Prosseguindo no quadro de nossa evolução constitucional chegamos a 1891, a uma Constituição relativamente concisa de 91 artigos e 8 disposições transitórias. É a Constituição que institucionaliza a forma federativa de governo, que nos traz a

República, que faz a opção histórica por um regime presidencial e que já abre caminho para o controle jurisdicional da constitucionalidade das leis e dos atos normativos. É uma Constituição liberal, é uma Constituição que, na sua declaração de direitos, representa alentador avanço em relação ao liberalismo tímido da organização constitucional do Império.

Consagra a declaração a queda dos privilégios da nobreza, a extinção das ordens honoríficas e dos títulos nobiliárquicos, secularíza os cemitérios e só reconhece o casamento civil, laiciza o ensino, separa a Igreja do Estado, faz a abolição da pena de morte e institui o *habeas-corpus* como uma proteção eficaz contra a violência ou coação por ilegalidade ou abuso de poder. Ora, esta Constituição fora, em verdade, precedida de um verdadeiro ato fundamental, de uma Constituinte de fato, que foram os decretos do Governo Provisório, onde algumas daquelas conquistas já apareciam.

A Constituição de 91 foi obra da Comissão dos Cinco: Américo Brasiliense, Rangel Pestana, Santos Werneck, Magalhães de Castro e Saldanha Marinho, em suma, aqueles que haviam sido incumbidos de elaborar um Projeto Constitucional que serviria e serviu de base à Constituição republicana de 91.

Eu aqui indagaria também se o presidencialismo e se a Federação representaram, em rigor, uma conquista capital para a sociedade política brasileira. Teria sido o presidencialismo avanço ou teria sido retrocesso, recuo? Parece-me, de um ponto de vista puramente pessoal, que a melhor solução para a crise da última década do Império teria sido a monarquia constitucional federativa, como fora propugnada por Rui Barbosa e Joaquim Nabuco.

O presidencialismo foi, na verdade, surpresa, mas unicamente na medida em que não constituira matéria de debate, pois impressiona a coincidência com que os Projetos da Comissão dos Cinco o consagravam.

A forma presidencial de governo tem tido, em nosso País, uma linha de continuidade que chega até estes dias, sendo a história do presidencialismo a história de nossa própria crise republicana.

A solução parlamentarista se viu, por conseguinte, duas vezes invalidada: primeiro, com o golpe republicano de 15 de novembro de 1889; segundo, pelo Ato Adicional de 1961, quando se malogrou uma experiência parlamentarista que já nascera deficiente e fadada ao malogro. Experiência curta, experiência que, em verdade, representou mais um dos crimes que o presidencialismo cometeu contra a Nação. O apóstolo mes-

mo da causa parlamentarista — Raul Pila — não aderiu de coração àquela Emenda, porque sabia que não era a fórmula do seu parlamentarismo, mas a solução híbrida de um parlamentarismo para resolver uma crise do próprio sistema presidencial de governo. E a História demonstrou que Raul Pila estava com a razão.

Quanto ao sistema federativo, nossas tradições históricas são muito significativas. Fomos federalistas em 1817, em 1824 e em 1831, no Ato Adicional. Fomos também federalistas no Segundo Reinado, mas nunca conseguimos implantar no País a forma federativa, e ela só veio com a Proclamação da República.

Tivemos desde aí um federalismo que chega até aos nossos dias, gerando graves problemas políticos e comprometendo a própria representatividade do sistema político.

A Federação, como nós a temos, deve ser ultrapassada. Precisamos de renová-la, precisamos de retocar esse modelo.

Dizia Tancredo Neves que a solução de uma Nova República passaria pela solução da questão nordestina. Nós dizemos: o problema da forma política do País passa necessariamente pelo sistema federativo.

O que nós temos verificado é que, dentro da atual organização de poder federal, se nos deparam distorções gravíssimas que afetam a representatividade política do País. Como? Somos uma federação em que há uma representação paritária dos Estados-membros na Câmara Alta, mas ao mesmo passo temos um problema de ordem política gravíssimo que é o da redivisão político-territorial, com repercussões sobre o nosso sistema democrático e sobre a própria comunhão federativa.

Verificamos que, durante os últimos 20 anos, o casuísmo do Poder Central, se refletindo sobre a ordem constitucional, determinou um certo afastamento da forma como se alterava o mapa político-territorial-administrativo na criação de Estados e Territórios Federais.

Nós vimos que na história constitucional do País a representação do Território passou de 2 deputados para 4 deputados. A representação mínima dos Estados hoje é de 8 deputados. E a criação de novos Estados, por via unicamente de Lei Complementar e não de uma Emenda à Constituição, afeta consideravelmente o equilíbrio federativo porquanto a maioria maciça de interesses casuísticos pode, no interesse oligárquico, ampliar a representação política mediante a criação de novos Territórios e de novos Estados. Já criamos o Acre, já criamos Rondônia e estamos às vésperas de criar o Estado

de Tocantins e podemos criar também muitos Territórios Federais.

Hoje, essa questão, que é tão política, tão fundamentalmente política, está sendo tratada por um órgão executivo, subordinado, como subordinados são todos os Ministérios, à autoridade do Presidente da República.

Constituiu-se uma Comissão no Ministério do Interior para examinar projetos que visam a alcançar essa alteração e esses Projetos já se elevam a 10. Afigura-se-nos que o Congresso Nacional é que deve estar à frente desse processo. A interferência federativa ocorre em áreas rarefeitas de população ou de quadros eleitorais, regiões essas que passam a ter uma representação na Câmara dos Deputados que quantitativamente acaba por reforçar o poder político das oligarquias.

De sorte que este é um dos aspectos mais dignos de nossa reflexão, de nosso estudo, de nossa consideração. A par disso temos que pensar também numa revisão básica de todo o sistema federativo. Devemos, se possível, partir para a concretização de novos níveis de autonomia, porque federalismo é antiarbítrio, é antiditadura; é sobretudo solidariedade, cooperação, liberdade, descentralização. Quanto mais se descentraliza o poder, mais canais de participação política se abrem.

Somos uma Nação continente, uma Nação em que precisamos de reconhecer novos níveis de autonomia e reforço à tese federalista. Em nossa história constitucional, em nossa evolução política, a célula maior foi inicialmente o município. Que é hoje o município no sistema federativo propriamente dito? Nada. Que é a região? Nada. Temos pois que conduzir o município para a essência da própria estrutura federativa. Temos que reconhecer também a autonomia dos entes regionais na esfera política e por conseguinte elevar ao grau federativo a regionalidade política, a autonomia municipal e a autonomia metropolitana.

Três níveis de descentralização devem constituir, pois, a preocupação fundamental, quando a futura Constituinte se ocupar dos problemas da revisão federativa. Temos que nos preocupar muito com aquelas questões que foram levantadas o ano passado, em Fortaleza, pelo eminente jurista mineiro, Professor Raul Machado Horta, quando ele disse que o problema federativo é um problema de redistribuição de competência entre os componentes da União Federativa e quando mostrou a necessidade de se fazer a opção por um federalismo de inspiração européia, austríaca, alemã e nos arredarmos do clássico modelo do federalismo americano; por um federalismo

com mais força para a execução de atos administrativos e atos executivos por partes das entidades membros dessa união de ordenamentos, ou dessa união de Estados, que é a Federação.

De modo que o sistema federativo no País está enfermo; enfermo em virtude da herança pesada, dura, de centralismo, de um poder que, sendo o Poder da União, atuava sobre áreas regionais em nome de um federalismo denominado cooperativo. Mas embora teoricamente irrepreensível, este federalismo cooperativo na sua aplicação brasileira foi durante os anos de arbítrio a negação mesma da cooperação livre e se converteu, portanto — e a expressão seria até pleonástica, cooperação livre — se converteu num federalismo cooperativo autoritário, de cima para baixo; um federalismo que semanticamente abusava do elemento cooperação e em verdade instrumentalizava o domínio centralizador da União sobre as regiões.

É de lembrar a triste experiência da SUDENE ao ser fundada e ao ter seu primeiro Superintendente, Celso Furtado. Foi ela, acima de tudo, um órgão de grandes esperanças de planejamento autônomo para a Região Nordeste. Mas logo perdeu toda sua disponibilidade de ação, todo o seu espaço político-administrativo autônomo e independente para se converter afinal num órgão secundário, vítima de promessas descumpridas pelos governantes da República autoritária de 1964. A ditadura fez dessas regiões e desses órgãos de superintendência de desenvolvimento social e regional um fantasma da redenção do Nordeste.

Trago-vos, pois, a preocupação nordestina pela autonomia. Já se forma ali um sentimento poderoso a esse respeito; já se forma uma consciência nesse sentido e ela tende a revitalizar a participação popular, inclusive contra as formas anacrônicas de dominação política, de um coronelismo que mantém intacta a estrutura oligárquica da região.

O federalismo nordestino é patriótico e se inspira na bandeira libertária de Frei Caneca. De modo que eu iria até longe, eu pediria o partido regional, que não seria um retrocesso. O partido de âmbito nacional pode perfeitamente conviver com os partidos regionais, porque a causa regional é uma causa nacional. E materialmente está implícito no partido regional a defesa de interesses que dizem primacialmente respeito à unidade nacional.

Regionalismo não é separatismo; regionalismo é descentralização, é autonomia, é faculdade de autodeterminação. E, finalmente, aproximando-me de considerações sobre os rumos constitucionais de nossa história, que nos conduzem à atuali-

dade, eu quero assinalar que me acho em presença de um amplíssimo tema, que me obriga, como me obrigou, a uma opção um tanto restritiva, que foi a de considerar fundamental o problema federativo. Mas eu não encerraria essas reflexões sem primeiro fazer um comentário sobre a atualidade político-institucional deste País.

Estamos às vésperas de transformação histórica deveras profunda. E isto ocorre no momento em que a própria constituição, pela sua natureza, pelos seus fins, pelas suas funções é em verdade um instrumento político-jurídico acerca de cuja eficácia tem pesado graves apreensões. Por quê? Porque parece que a Constituição mudou de natureza, mudou de fim, mudou de função.

Qual a determinante histórica desta ocorrência? A Constituição nasceu das estruturas burguesas da sociedade liberal e clássica do século XIX por obra de movimentos revolucionários que os senhores sobejamente conhecem. E o século XIX não é o século do Estado social.

A Constituição do Estado liberal era intrinsecamente a Constituição da legalidade; a Constituição do Estado social é fundamentalmente a Constituição da legitimidade. Por quê? Por uma razão evidente: a Constituição do Estado liberal, sendo a Constituição da legalidade, estava assentada sobre um pedestal de pressupostos políticos que eliminavam a contestação, o debate, a controvérsia política sobre seus fundamentos históricos. Era a Constituição que parecia haver parado a humanidade num determinado momento de sua história, como se a sociedade humana não fora dialética, nem dinâmica por natureza; como se a legalidade perpetuamente coincidisse com a legitimidade, como se os valores do liberalismo, apartados de sua dimensão histórica, fossem intangíveis. Supunha-se que todo o problema da legitimidade havia encontrado já a sua solução. As lutas sociais do século passado e deste século mostraram porém que não era assim; mostraram a inanidade, a fraqueza dessa conclusão ou desse sonho dos liberais.

Os movimentos sociais, os movimentos operários, os movimentos ideológicos do século XIX estavam minando aquelas bases, aparentemente sólidas, aquele estado de poder tranqüilo dos constitucionalistas liberais e nós chegamos ao século XX com o problema crucial, que é hoje o problema da legitimidade. E esta legitimidade se vincula a uma sociedade de todo distinta da sociedade basicamente agrária do século passado ou mesmo daquela sociedade industrial incipiente. Nós estamos vivendo, na contemporaneidade da segunda metade deste

século, um momento extraordinário, rico de conseqüências políticas que podem vir para o bem ou para o mal.

A crise das Constituições ocorre também na sociedade capitalista, na sociedade industrial ou pós-industrial do capitalismo da última fase, do baixo capitalismo e ocorre ainda, com muito mais profundidade, com muito mais agudeza, nas sociedades subdesenvolvidas que se defrontam cumulativamente com a recepção e a consolidação de preceitos que são da tradição clássica liberal e, com mais força ainda, com os preceitos novos da justiça social, para fazer então a travessia do absolutismo, das ditaduras e do poder pessoal.

Fizemos neste País, programaticamente, um Estado social, desde 1934; aliás, desde os anos anteriores, desde a ditadura do Governo Provisório, após a Revolução de 1930. Até mesmo a reforma constitucional da primeira República, a de 1926, já tinha uma ligeira sensibilidade para o que estava por acontecer. Mas em 34 e 46, se nós nos adiantamos muito, se criamos ou inserimos nos textos das Constituições capítulos básicos sobre a ordem econômica e social, sobre a família, a educação e a cultura, se demos passos muito largos e significativos a esse respeito, nós observamos, por outra parte, que aquelas conquistas eram meramente formais e não se concretizavam nas expectativas da sociedade brasileira.

Vou unicamente destacar um preceito constitucional, porque ele partiu de um constituinte do nosso Nordeste, um constituinte que foi meu amigo pessoal e meu mestre de imprensa, o Senador Paulo Sarasate. Em 1946, ele introduzia por sua iniciativa e com a aprovação do Congresso Constituinte a participação dos trabalhadores nos lucros das empresas. E que foi que se alcançou a esse respeito? Praticamente nada. Muitos outros preceitos de ordem programática figuram na Constituição e não têm eficácia na realidade. De sorte que o povo brasileiro já está, em matéria constitucional, cansado de promessas programáticas, de preceitos que se arredam da realidade.

Nós temos vivido, sob o aspecto do Estado social, dois grandes momentos constitucionais de intervenção econômica. No primeiro momento a intervenção era meramente feita para reprimir o abuso do poder econômico, para debelar os efeitos das calamidades; voltada tão-somente para conjurar e absorver crises, de modo que parecia ser ainda um instrumento de assistencialismo transitório.

No segundo momento, fase que estamos a viver, a intervenção econômica do Estado tem um alcance e uma responsa-

bilidade muito maior, porque o Estado é chamado a fazer e a sustentar a promoção do progresso econômico. O Estado é chamado, por conseguinte, a manter as estruturas que favoreçam a seguridade social, e, por conseqüência, é ele que alarga e tende a fazer permanentes os seus meios de presença e de ação no domínio econômico.

É esse o ponto de vista constitucional que conduz à outra categoria de reflexões que se centralizam na ação daqueles poderes empresariais, sindicais, econômicos, a par dos poderes das ordens profissionais, os poderes dos movimentos sociais, da Igreja, das Universidades, das chamadas classes liberais, etc. Todo um poder maciço, um poder considerável. Como poderá uma Constituição absorver, senão por via de um pacto social e político muito profundo e eficaz, tantas correntes heterogêneas e conflitantes? Então, o Estado para manter a prosperidade econômica precisa também de manter a continuidade do crescimento econômico, promover o desenvolvimento da economia, fazer a economia sadia, fora do estado permanente de crises. A sociedade é hoje, porém, do ponto de vista econômico, uma sociedade quase que permanentemente predisposta às crises.

A ação desses movimentos sociais precisa de convergir para a Constituinte, para a futura Constituição, a fim de que a Constituição não seja obra de um parlamento, onde o Congresso e os Partidos Políticos atuem como instâncias cada vez mais carentes de prerrogativas e desfalcadas de poderes decisórios.

A Constituição da realidade, que está fora dos textos, mostra um processo de simbiose entre os poderes decisórios dos órgãos estatais e o poder decisório das associações e organizações e, sobretudo, os poderes mais fortes e mais organizados, pelo seu teor e alcance econômico, que são o poder dos meios empresariais internacionais. Ora, os senhores sabem perfeitamente do que eu estou falando; de grupos, empresas e composições de interesses transnacionais que atuam de forma desnacionalizadora sobre a economia brasileira.

A Constituinte será um campo de batalha para nós afirmarmos se amanhã seremos uma sociedade livre ou uma sociedade escrava. A Constituinte, e aqui vai a conclusão das minhas palavras, qual está sendo conduzida, já se apartou, já se alienou de uma considerável parcela dos movimentos sociais brasileiros.

Ela me parece uma Constituinte que no seu ato convocatório e na forma como será institucionalizada para operar a mudança fundamental não congrega hoje a força do consenso, a força de legitimação para dar à futura Constituição os pressupostos de legitimidade e normatividade e juridicidade de que a Constituição precisará. E isso porque se fizermos uma Constituição marginalizando o povo, se fizermos da Constituinte uma convergência abusiva do poder econômico, para unicamente trazer de maneira monótona as linhas programáticas e vazias das Constituições passadas, das Constituições que remontam à Lei Maior de 1934, nós não alcançaremos o objetivo fundamental que seria, por via da Constituição, por via do pacto político-social, obter a confluência e adesão de todos os poderes interessados e patrióticos e de todos os interesses maiores da nacionalidade brasileira. Nós não lograríamos ter o instrumento de libertação que deverá ser esta Constituição.

De modo que a Constituição precisa de um pressuposto e este pressuposto para fazê-la compatível com as exigências tão conscientes hoje da sociedade, esta Constituição e esta Constituinte precisam de estar em harmonia com a vontade nacional, em harmonia desde o seu princípio e desde os seus fundamentos. E a distância entre a sociedade brasileira e a Constituição que está por vir, parece-me a mais grave ameaça da realidade política e institucional contemporânea.